Berenschot

Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Erfgoed

Eindrapport





André Oostdijk
Daniële Streep
Marinka van Vliet

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2 april 2014

49509

Berenschot

Evaluatie Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Erfgoed

Inhoud **Pagina**

Berenschot

Bijlage 1. Referenties documentstudie
Bijlage 2. Achtergronddata

Berenschot

1. Inleiding

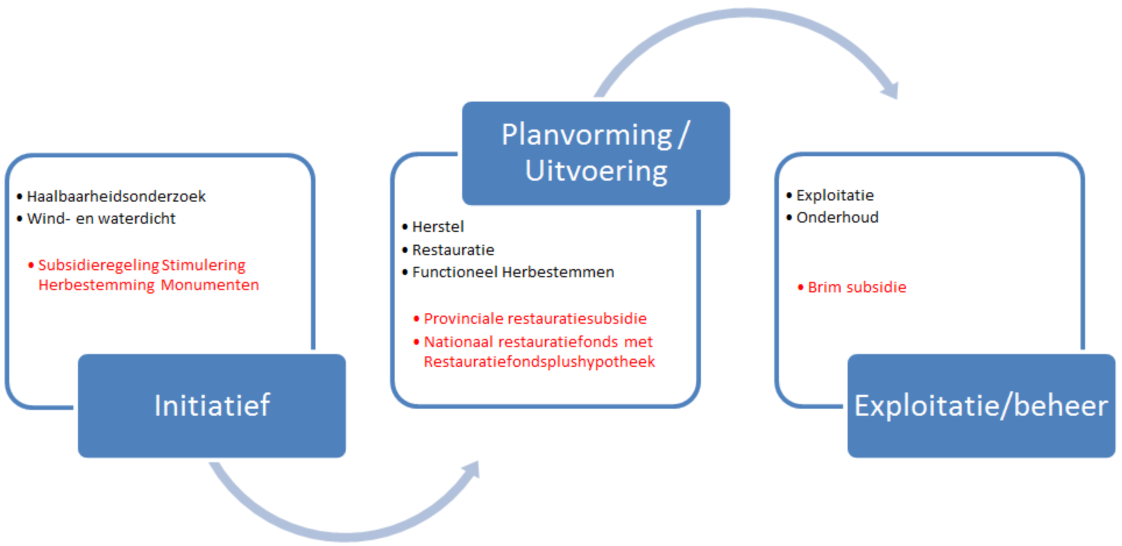
1.1 Aanleiding

In 2011 is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een nieuwe subsidieregeling ingesteld, de Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Monumenten. De regeling heeft tot doel om een nieuw gebruik van in onbruik geraakte, maar nog steeds waardevolle gebouwen te bevorderen.

De regeling blijkt zeer aan te spreken bij eigenaren en belanghebbenden en leidt zelfs tot een overvraag. Om deze reden en tegen de achtergrond van het huidige economische klimaat, willen het ministerie van OCW en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) meer inzicht in de effecten, werking en bruikbaarheid van de subsidieregeling.

1.2 Doel van de evaluatie

De Subsidieregeling Stimulering Herbestemming is een van de vele activiteiten die op het vlak van stimulering van herbestemming van cultureel erfgoed worden ontplooid. Het herbestemmingsproces is een lang en complex proces bestaande uit verschillende fasen: initiatief, planvorming, uitvoering en exploitatie/beheer (zie figuur 1). De Subsidieregeling Stimulering Herbestemming Monumenten heeft betrekking op de initiatieffase en subsidieert haalbaarheidsonderzoek en wind- en waterdicht maken gedurende deze fase. Voor de fasen daarna zijn andere fondsen (zoals het Nationaal Restauratiefonds met de Restauratiefondsplushypotheek) en subsidies (zoals de provinciale restauratiesubsidies en de Brim-subsidie) beschikbaar om uiteindelijk bij te dragen aan hetzelfde doel: het bevorderen van een duurzaam gebruik en daarmee behoud van erfgoed.



Figuur 1. Herbestemmingstraject met activiteiten en subsidies

De evaluatie van de Subsidieregeling Stimulering Herbestemming richtte zich op de effectiviteit van de regeling als onderdeel van het herbestemmingstraject. Daarmee doet de evaluatie uitspraken over de gestelde doelen, namelijk het resultaat op outputniveau (resultaten van haalbaarheidsonderzoek), maar niet over de effectiviteit op outcomeniveau (resultaten van herbestemming). De evaluatie geeft wel inzicht in de bruikbaarheid van de regeling (throughput), het afgeleide resultaat en de omvang en aard van de toekomstige financieringsbehoefte van herbestemmingsprojecten.

De focus van de evaluatie lag op de haalbaarheidsonderzoeken en in mindere mate op wind- en waterdicht. De evaluatie gaat in op het effect van de haalbaarheidsonderzoeken op het herbestemmingsproces en niet op de kwaliteit van de haalbaarheidsonderzoeken. Dat is onderwerp van een parallelle evaluatie van de RCE. Het verbinden van conclusies en adviezen aan de bevindingen is een vervolgstap die buiten deze evaluatie valt.

1.3 Achtergronden subsidieregeling

Doelen subsidieregeling

Nederland kampt met een oplopende leegstand van vastgoed. Door demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals krimp, ontkerkelijking, internetwinkelen en het nieuwe werken, raken steeds meer gebouwen hun functie kwijt. De economische crisis versterkt dit beeld. Onder deze gebouwen bevinden zich ook veel monumenten en karakteristieke panden die in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteit van de openbare ruimte en daarmee zorgen voor een prettig winkel-, recreatie- en bijvoorbeeld vestigingsklimaat. Door de vaak hogere exploitatie- en onderhoudslasten en de beperkingen in het gebruik is de herbestemming van monumenten meestal een complexe opgave. Reden voor de rijksoverheid om initiatiefnemers, die een monument willen herbestemmen en daarvoor in deze tijd hun nek willen uitsteken, een steuntje in de rug te geven. Immers, gebruik is een belangrijke voorwaarde voor behoud van het monument.

Centrale doelstelling van het Rijk is ‘gebouwen waarvan de waarden zijn geïdentificeerd als zijnde van uitzonderlijke waarde effectief te beschermen, te presenteren aan de huidige en te behouden voor de toekomstige generaties’. Een goede kwaliteit van het erfgoed kan van ‘internationaal belang’ zijn. Cultureel erfgoed kan dienen als uithangbord voor het ‘cultuurhistorisch karakter van Nederland.’ Een goede staat van het cultureel erfgoed kan mogelijk het toeristisch- en vestigingsklimaat dienen. De overheid wil economisch aantrekkelijke gebieden versterken. Denk daarbij aan het behoud van historische binnensteden. Anderzijds wil de overheid cultureel erfgoed behouden in de krimpgebieden.

De overheid heeft enkele instrumenten om ervoor te zorgen dat monumentale bouwwerken behouden blijven. Een bekend instrument, met een dwingend karakter, is het bestemmingsplan. De lokale overheid kan door middel van het bestemmingsplan rekening houden met cultuurhistorische waarden. Een andere manier om het behoud van cultureel erfgoed te stimuleren pleegt de overheid door het verlenen van subsidies. Door het verlenen van subsidies wordt het ook voor private investeerders en projectontwikkelaars aantrekkelijker om de mogelijkheden te onderzoeken die het monumentaal vastgoed kan bieden.

Wind- en waterdicht maken

Een subsidie die het ministerie jaarlijks beschikbaar stelt is bestemd voor het wind- en waterdicht maken van monumentale bouwwerken waarvoor een herbestemming wordt gezocht. Wind- en waterdicht maken bestaat doorgaans uit het provisorisch herstellen van de buitenschil van het monument (gevels, ramen en het dak). Aantasting door wind en water versnelt het verval van monumentale panden. Bij de subsidie voor wind- en waterdicht maken moet gedacht worden aan sobere maatregelen om dit verder verval een halt toe te roepen. Het doel is niet om de omhulling van het gebouw terug te brengen in de oorspronkelijke staat (restauratie) of om te voldoen aan de bouwtechnische eisen van nu (renovatie).

De subsidie kan aangevraagd worden door partijen die bezig zijn met een herbestemming van de monumentale panden die past binnen de gedachten van de *herbestemming cultureel erfgoed*, als bedoeld in 'Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten', d.d. 17 augustus 2012. De subsidie voor het wind- en waterdicht maken bedraagt minimaal € 7.000,- en maximaal € 35.000,-. De aanvrager moet 30% van de kosten zelf betalen of op een andere manier financieren. Een voorbeeld: de maatregelen kosten € 40.000,-. De aanvrager ontvangt dan € 28.000,- subsidie en moet € 12.000,- ergens anders vandaan halen. Als sprake is van een samenhangend complex, zoals een klooster met meerdere gebouwen of een fabrieksterrein, kunnen voor dat complex maximaal twee subsidieaanvragen worden ingediend. Elk van deze aanvragen kan één of meer gebouwen of zelfstandige onderdelen omvatten. In dat geval kan de subsidie oplopen tot € 70.000,- voor het samenstel van bouwwerken.

Haalbaarheidsonderzoek

Een tweede subsidie betreft de ondersteuning van het haalbaarheidsonderzoek. Het haalbaarheidsonderzoek maakt inzichtelijk welk hergebruik mogelijk is en in hoeverre een initiatief voor een project ook daadwerkelijk te realiseren is. Tijdens het onderzoek kunnen verschillende aspecten worden onderzocht die te maken hebben met de haalbaarheid van een herbestemming, zoals de bouwkundige staat van het object, een nadere duiding van de cultuurhistorische waarden in het licht van de transformatieopgave, een marktverkenning, een financiële doorrekening van de mogelijke nieuwe functies. De subsidie voor een haalbaarheidsonderzoek bedraagt minimaal € 7.000,- en maximaal € 17.500,-. De aanvrager moet 30% van de kosten van het haalbaarheidsonderzoek zelf betalen of op een andere manier financieren. Een voorbeeld: het haalbaarheidsonderzoek kost € 20.000,-. De aanvrager ontvangt dan € 14.000,- subsidie en moet € 6.000,- ergens anders vandaan halen. Als het gaat om een complex of samenstel van monumenten kunnen maximaal drie subsidieaanvragen worden ingediend. Elk van deze aanvragen kan een of meer gebouwen of zelfstandige onderdelen omvatten. Per aanvraag gelden de hierboven genoemde maximum- en minimumbedragen.

Criteria voor subsidieverlening

Niet iedereen komt in aanmerking voor een subsidie. Een eerste criterium is dat het om een gebouw moet gaan dat geen woonhuis is. Dus bijvoorbeeld een watertoren, een fabrieksgebouw, een kerk. Uitgangspunt is dat deze gebouwen zich niet gemakkelijk lenen voor herbestemming. Subsidies voor haalbaarheidsonderzoek kunnen aangevraagd worden door de eigenaar van het monumentaal pand of door een belanghebbende. De subsidie voor wind- en waterdicht maken kan niet worden aangevraagd door belanghebbenden.

Bouwwerken welke niet officieel betiteld zijn als monument, maar wel een grote cultuurhistorische waarde hebben kunnen ook in aanmerking komen voor een subsidie.

Verantwoording

Indien de subsidie eenmaal is verleend door de RCE en is ingezet voor haalbaarheidsonderzoek of het wind- waterdicht maken van de omhulling, dient de subsidieontvanger een verantwoording af te leggen. De subsidieverantwoording hangt af van de hoogte van de subsidie en is onderhevig aan het Uniform Subsidiekader (USK). Het USK voorziet in landelijke voorwaarden voor verleende subsidies en verdeelt deze in drie arrangementen, afhankelijk van de subsidieomvang. Aangezien bij de herbestemming van cultureel erfgoed de subsidie minimaal € 7.000,- en maximaal € 35.000,- kan bedragen per aanvraag, zijn twee arrangementen van belang voor dit artikel.

Het eerste arrangement betreft de subsidies tot € 25.000,-. Verantwoording hoeft dan niet te worden afgelegd. Het RCE doet wel een steekproef om te kijken in hoeverre de subsidie ook daadwerkelijk is ingezet voor de activiteiten waarvoor deze ook is aangevraagd. Het tweede arrangement betreft de subsidies tussen de € 25.000,- en € 125.000,-. Voor projecten met meerdere zelfstandige bouwwerken valt de subsidieaanvraag vaak in dit arrangement. De aanvrager zal een prestatieverklaring moeten indienen.

1.4 Verdeling van het beschikbare budget

De regeling kent een structureel budget van € 1,7 miljoen voor de haalbaarheidsonderzoeken en € 0,7 miljoen voor de noodvoorzieningen. Aanvragen kunnen elk jaar worden ingediend van 1 oktober tot 1 december bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

De terugblik op de uitvoering van de eerste tranche in 2011-2012 leidde voor het tweede uitvoeringsjaar 2012-2013 tot een aantal belangrijke wijzigingen in de regeling: herverdeling van subsidieplafonds, een verdeelsysteem op basis van een ‘tender’ en een uitbreiding van de doelobjecten met woonhuizen die tot een groter industrieel of religieus complex behoren.

Aanvankelijk is de regeling gestart met een verdeling op basis van het principe wie-het-eerst-komt-die-het-eerst-maalt. Gezien de grote toeloop bleek dit geen werkbare verdeelmethode voor de toekomst. Vanaf de tranche 2012-2013 wordt het budget daarom verdeeld naar volgorde van een aantal voorwaarden. Daarbij krijgen aanvragen van eigenaren een hogere prioriteit dan aanvragen van belanghebbenden. In het geval van een ontoereikend budget krijgen eigenaren dus een zekere voorrang.

Indien binnen dit onderscheid nog een verdere selectie wordt gemaakt, dan wordt gekeken naar de aard van aanvrager. Organisaties met een POM-status zullen in dat geval voorrang krijgen. Een laatste selectie wordt gemaakt naar aanleiding van de kosten: aanvragen met de laagste kosten krijgen dan voorrang.

Ronde 2011-2012

Haalbaarheidsonderzoek: 201 aanvragen, 140 gehonoreerd, 61 afgewezen (beperkt aantal op inhoudelijke gronden, groot aantal omdat het budget op was).

Wind- en waterdicht: 48 aanvragen; 29 gehonoreerd, 19 afgewezen op inhoudelijke gronden (betrof vaak geen noodmaatregelen, maar restauratiewerkzaamheden).

Ronde 2012-2013

Haalbaarheidsonderzoek: 388 aanvragen, 353 gehonoreerd (dankzij eenmalige ophoging budget; € 4,8 miljoen uitgekeerd), 35 afgewezen of buiten behandeling gesteld op inhoudelijke gronden (voldeden niet aan de subsidievoorwaarden; betrof bijv. een regulier woonhuis of de eigenaar had niet ingestemd met het onderzoek). In totaal gaat het om 450 gebouwen.

Wind- en waterdicht: 59 aanvragen, 22 gehonoreerd (€ 0,4 miljoen uitgekeerd), 37 afgewezen of buiten behandeling gesteld op inhoudelijke gronden (betrof geen noodmaatregelen maar restauratiewerkzaamheden, of bedrag aan subsidiabele kosten zakte onder ondergrens van de regeling).

1.5 Algemene onderzoeksverantwoording

De aanpak van de evaluatie bestaat uit een mix van onderzoeksmethoden:

- Deskresearch.
- Online enquête onder gehonoreerde aanvragers, uitgezet van 17 t/m 31 januari 2014
- Vierentwintig telefonische enquête onder afgewezen aanvragers.
- Vijftien telefonische interviews met aanvragers om resultaten te verdiepen.
- Negen gesprekken met stakeholders in het veld.
- Eén groepsgesprek met RCE.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de gebruikers van de regeling geduid en de responsgroep gespecificeerd. In hoofdstuk 3 geven we de resultaten van het onderzoek weer over het functioneren van de regeling en in hoofdstuk 4 de resultaten over de effecten. We presenteren steeds eerst de resultaten van de enquête en vervolgens die van de interviews (met toegekende en afgewezen aanvragers en stakeholders). Aan het eind van de hoofdstukken staan enkele aanbevelingen die vanuit de respondenten zijn gekomen. Hoofdstuk 5 geeft een blik op de toekomst en de bijvangst van het onderzoek. Bijlage 1 bevat de referentielijst van de documentstudie. Bijlage 2 wordt gevormd door een aantal aparte bijlagen betreffende achtergronddata aangeleverd door de RCE:

1. Gegevens Subsidieregeling herbestemming 2011 en 2012.
2. Gegevens uitvoerende partijen 2011 en 2012.
3. Lijst uitvoerende partijen 2011.
4. Lijst uitvoerende partijen 2012.
5. Kaarten 2011 en 2012

2. Gebruikers van de regeling

In dit hoofdstuk duiden we de gebruikers van de regeling en de responsgroep.

2.1 Onderzoeksgroep

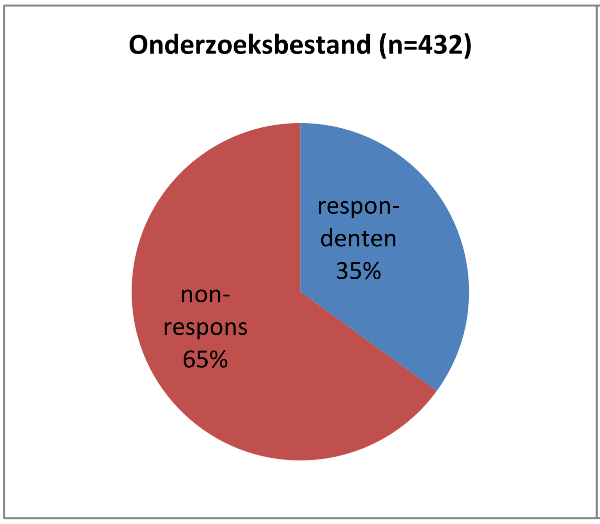
In onderstaande tabel staan de gegevens van de onderzoeksgroep weergegeven.

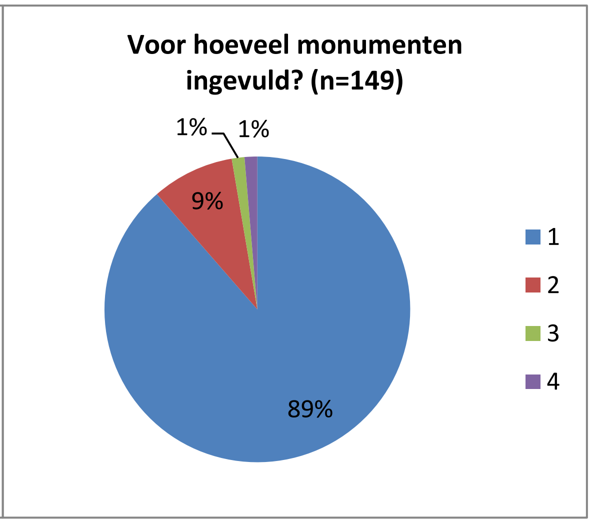
Onderzoeksgroep	2011 Haalbaarheid	2012 Haalbaarheid	2011 Wind- en waterdicht	2012 Wind- en waterdicht
Totaal aangevraagd	201	388	48	59
Totaal toegekend	140	353	29	22
Afgewezen	61	35	19	37
Gehonoreerde aanvragen per soort aanvrager				
Belanghebbenden	85	48	n.v.t.	n.v.t.
Eigenaren	55	305	29	22
Totaal gehonoreerde aanvragen	140	353	29	22

2.2 Specificaties respondenten

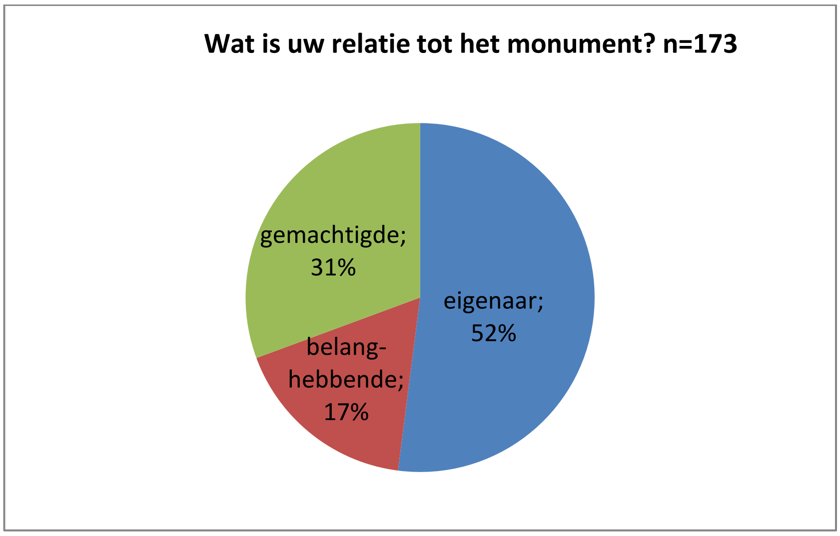
Enquêteresultaten

- 432 unieke e-mailadressen uit het onderzoeksbestand, 149 respondenten vulden de vragenlijst in, sommigen voor meerdere monumenten. Responspercentage: 35%.





- In de grafiek hieronder staat de verdeling eigenaren (52%), gemachtigde (31%) en belanghebbende (17%).



- In totaal zijn 173 monumenten beoordeeld door respondenten. 149 respondenten beoordeelden één monument, achttien een tweede, vier een derde en twee een vierde.
- Haalbaarheidsonderzoek: 169 monumenten. Wind- en waterdicht: veertien monumenten. Tien monumenten zijn dubbel beoordeeld, voor zowel haalbaarheidsonderzoek als wind- en waterdicht.

Interviews

- **Toegekend**. We hebben verdiepende telefonische interviews afgenomen bij vijftien personen: twaalf personen die een haalbaarheidsonderzoek hebben laten uitvoeren en drie personen die van de wind- en waterdichtregeling gebruik hebben gemaakt. Daarvan zijn er acht eigenaren, zes belanghebbenden en één gemachtigde. Er zijn zes organisaties gesproken die gevestigd zijn in het gebouw, daarvan waren drie respondenten kerkelijke instellingen. Bovendien zijn er drie stichtingen, twee architectenbureaus, twee projectbureaus en één maatschappij tot stadsherstel gesproken. Er is tot slot met één medewerker van een gemeente gesproken.

  De geïnterviewde respondenten die een subsidie toegekend hebben gekregen voor een haalbaarheidsonderzoek zijn evenredig verdeeld over de verschillende fases van het herbestemmingstraject. Bij twee respondenten is het object herbestemd, twee bevinden zich in de uitvoerings- en realisatiefase, drie in de ontwerp- en voorbereidingsfase, twee in de oriëntatie-, initiatief- en definitiefase en bij drie respondenten vinden er geen activiteiten meer plaats rond het object. De wind- en waterdichtsubsidie aanvragers bevinden zich in de uitvoerings- en realisatiefase (twee) en oriëntatie-, initiatief- en definitiefase (één).

- **Afgewezen.** In totaal zijn er vierentwintig personen geïnterviewd: negen personen waarvan de subsidieaanvraag voor een haalbaarheidsonderzoek is afgewezen, tien personen waarvan de subsidieaanvraag voor wind- en waterdicht is afgewezen en één persoon waarvan beide subsidieaanvragen zijn afgewezen. In totaal zijn één belanghebbende, zeventien eigenaren en twee gemachtigden (van eigenaren) geïnterviewd. Er zijn zeven medewerkers van gemeenten gesproken, drie particulieren, drie medewerkers van Staatsbosbeheer, twee stichtingen en drie kerkelijke instellingen, één woningbouwcorporatie en één projectontwikkelaar.

  Bovendien zijn er nog vier telefonische focus interviews gehouden met afgewezen subsidieaanvragers, dit waren allen aanvragers voor een haalbaarheidsonderzoek. Deze focus interviews hebben als doel specifieker in te gaan op de noodzaak van de subsidieregeling. Met deze focus interviews zijn drie eigenaren en één belanghebbende gesproken, drie van hen waren particulier en één projectontwikkelaar.

- **Stakeholders.** Voor een verdere kleuring van de enquêteresultaten en een bredere blik op de meerwaarde van de regeling zijn gesprekken gevoerd met negen stakeholders uit het veld. Hiervan zijn er vier eigenaar (gemeente en Staatsbosbeheer) en vijf belanghebbenden (advies- of ontwerpbureaus die tevens de haalbaarheidsonderzoeken hebben uitgevoerd).

2.3 Representativiteit enquête

In de tabel hieronder staan de aantallen gehonoreerde aanvragen per monument per regeling aangegeven van de onderzoeksgroep en de respons uit de enquête.

Gehonoreerde aanvragen *per monument per regeling*	Onderzoeksgroep		Respons enquête	
Totaal Haalbaarheidsonderzoek	493	91%	169	92%
Totaal Wind- en waterdicht	51	9%	14	8%
Totaal monumenten	544	100%	183	100%

- De respons van de wind- en waterdicht ligt heel laag (veertien monumenten zijn beoordeeld). De verhouding tussen de regelingen in de onderzoeksgroep komt overeen met de respons in de enquête en is representatief. Echter, omdat het zo'n kleine groep betreft hebben we de resultaten over de wind- en waterdichtregeling in deze rapportage niet in percentages uitgedrukt, maar in aantallen respondenten.

Gehonoreerde aanvragen *per soort aanvrager*	Onderzoeksgroep		Respons enquête	
Totaal belanghebbenden	133	24%	30	17%
Totaal gemachtigden	n.v.t.	n.v.t.	53	31%
Totaal eigenaren	411	76%	90	52%
Totaal gehonoreerde aanvragen	544	100%	173	100%

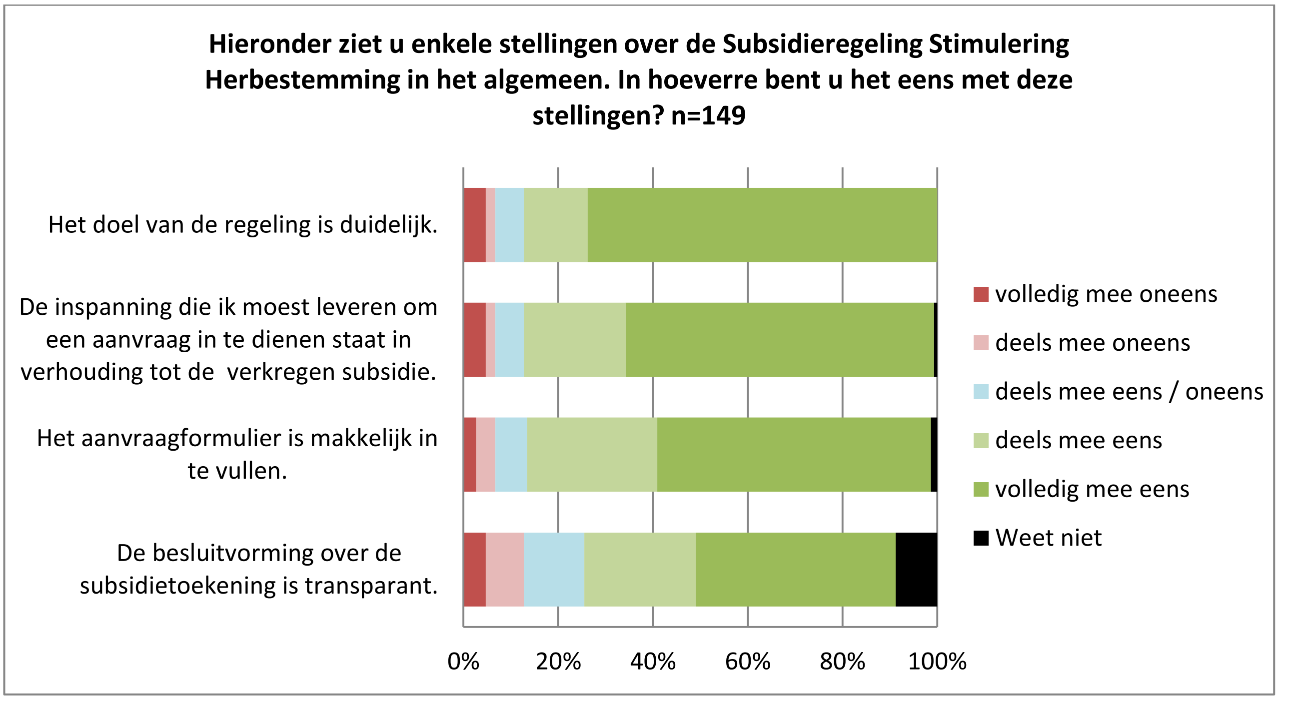
- In de onderzoeksgroep is 76% eigenaar en in de respons van de enquête is dit 52%. De gemachtigden uit de enquête (31%) kunnen vanuit de eigenaar gemachtigd zijn, of vanuit de belanghebbende. Dit verklaart het verschil tussen de onderzoeksgroep en de respons van de enquête.

3. Functioneren van de regeling

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten over het functioneren van de subsidieregeling. Het gaat onder meer over: bruikbaarheid, begrijpelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de regeling en de waardering over de regeling.

3.1 Proces van aanvraag tot oplevering en verantwoording

Enquêteresultaten



- Uit de enquêteresultaten blijkt dat voor de respondenten het doel van de regeling duidelijk is en het aanvraagformulier makkelijk in te vullen is. De respondenten zijn het overwegend eens met de stelling dat de inspanning die men moest leveren in verhouding staat tot de verkregen subsidie.
- Over de stelling ‘de besluitvorming over de subsidietoekenning is transparant’ is men iets minder positief dan over de andere stellingen.

Interviews

- **Afgewezen**. Over het algemeen is het doel van de regeling duidelijk voor de geïnterviewde respondenten waarbij de subsidieaanvraag is afgewezen. Het valt hierbij wel op dat de wind- en waterdicht subsidieaanvragers het meer eens zijn met de stelling 'het doel van de regeling is duidelijk', dan de haalbaarheidsonderzoek subsidieaanvragers. Over het algemeen vinden de respondenten het aanvraagformulier wel makkelijk in te vullen.

  De subsidieaanvragers voor het haalbaarheidsonderzoek zijn het bovendien gemiddeld gezien oneens met de stelling 'De besluitvorming over de subsidie toekenning is transparant'. De subsidieaanvragers van wind- en waterdicht staan hier neutraler in (zie tabel hieronder).

	Totaal gemiddeld	Totaal gemiddeld haalbaarheid	Totaal gemiddeld wind- en waterdicht
Het doel van de regeling is duidelijk.	4,2	3,4	4,3
Het aanvraagformulier is makkelijk in te vullen.	3,6	3,4	3,8
De besluitvorming over de subsidietoekenning is transparant.	2,6	2,2	3,0
1= helemaal oneens, 5 = helemaal eens			

  Er zijn wisselende geluiden over de transparantie van de besluitvorming over de subsidietoekenning. Voor de meeste afgewezen aanvragers is het helder waarom de aanvraag niet is gehonoreerd (veertien van de twintig). Eén respondent weet niet meer of het helder was. De overige vijf vinden het niet helder. Dit wordt vooral geweten aan het feit dat zij het niet zelf hadden aangevraagd (twee) of aan slechte communicatie vanuit de RCE (twee).

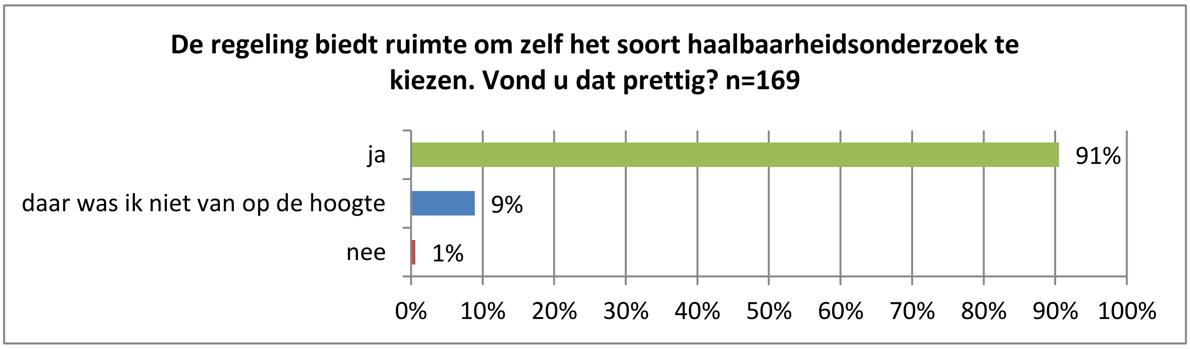
- **Stakeholders**. Uit de interviews met stakeholders blijkt vrijwel hetzelfde beeld. Ze vinden de regeling gebruiksvriendelijk, transparant en duidelijk. Daarbij wordt opgemerkt dat de regeling veel vrijheid biedt; er is veel mogelijk. Wat vooral wordt gewaardeerd is dat de regeling een laag bureaucratisch gehalte kent. Men hoeft weinig verantwoording af te leggen, enkel 'een bonnetje in te leveren'.

  Over de toekenning wordt gezegd dat het soms wat lang duurt voordat de subsidie wordt toegekend. Hiervoor staat echter een wettelijke termijn van maximaal dertien weken; het besluit over de tot 1 december ingediende aanvragen valt doorgaans eind februari. In 2012 heeft de RCE de termijn voor het indienen met twee maanden verlengd[1], waardoor ook de besluitvorming is uitgesteld. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat hierdoor de aanvraag voor het haalbaarheidsonderzoek achterhaald bleek. Geconstateerd wordt dat de subsidies het meest nuttig zijn voor projecten die niet direct, maar pas op de langere termijn herbestemd zullen worden.

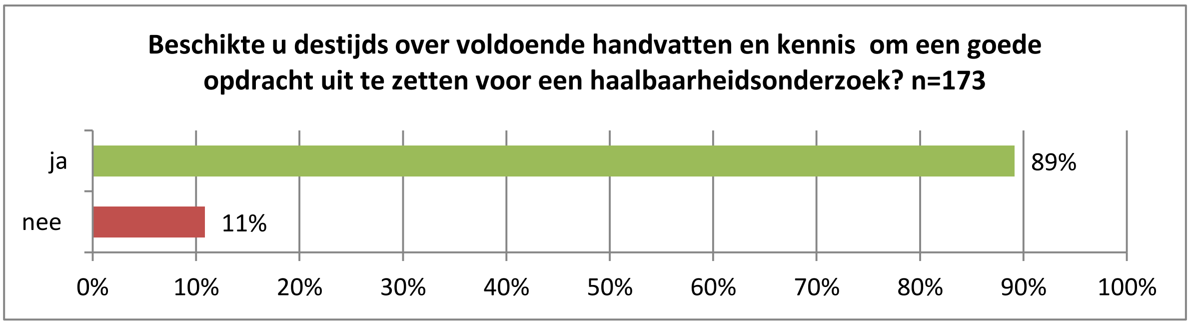
[1] De termijn is verlengd omdat extra budgetruimte moest worden gecreëerd teneinde alle aanvragen te kunnen honoreren.

3.2 Kenmerken van de regelingen

Enquêteresultaten



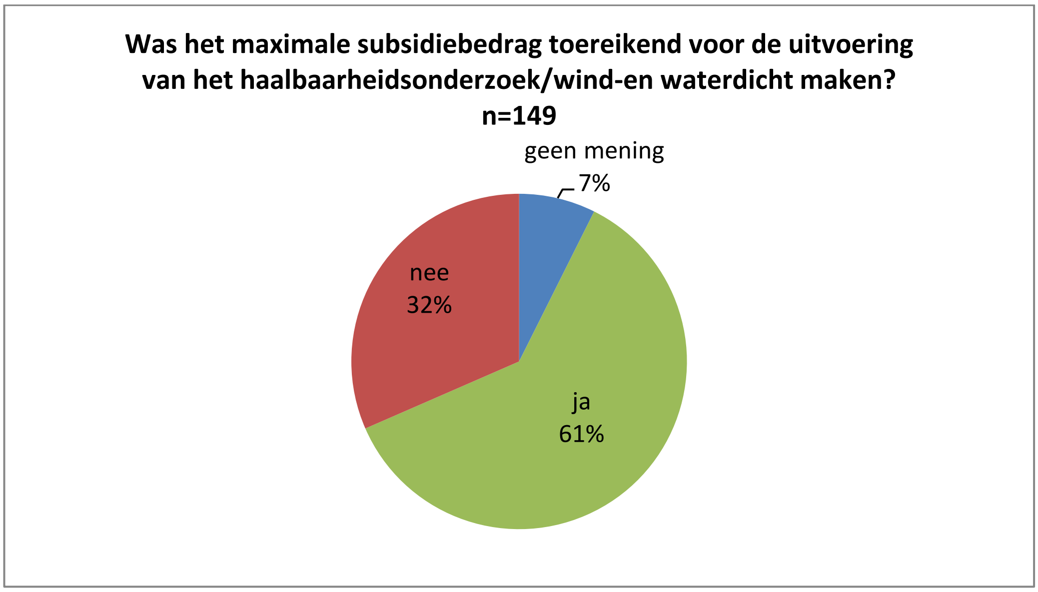
- 91% van de respondenten vond het prettig om zelf het soort haalbaarheidsonderzoek te kiezen en 9% was niet van die mogelijkheid op de hoogte.



- Bijna alle respondenten (89%) geeft aan destijds over voldoende handvatten en kennis te beschikken om een goede opdracht uit te zetten voor een haalbaarheidsonderzoek.



- Twaalf van de veertien respondenten die gebruik hebben gemaakt van de wind- en waterdichtregeling geeft aan over voldoende handvatten en kennis te beschikken.



- Bijna twee derde van de respondenten geeft aan dat het maximale subsidiebedrag toereikend was voor de uitvoering van het onderzoek of de te nemen noodmaatregelen. Een derde van de respondenten vond dit niet toereikend.

Interviews

- **Toegekend**. Over het algemeen zijn de geïnterviewde toegekende subsidieaanvragers, in overeenstemming met de respondenten van de enquête, erg tevreden over de regeling. Vooral het snelle proces en het beperkte 'papierwerk' worden erg gewaardeerd. Men geeft aan dat de ‘bescheiden bijdrage grote dingen tot stand kan brengen’ en de regeling ‘een zeer positieve impuls’ is. Slecht een enkeling maakt een opmerking over de gebruiksvriendelijkheid van de regeling: ‘Behoorlijke drempel om het aan te vragen, want kennis en kunde die je nodig hebt is vrij groot. Kan eenvoudiger’.
- **Stakeholders**. Ook de stakeholders vinden het prettig dat de regeling de ruimte biedt om zelf het soort haalbaarheidsonderzoek te kiezen; zelf te bepalen wat er wel en niet ingezet wordt. Een van de gesprekspartners benadrukt dat een pluspunt van de regeling de mogelijkheid tot cofinanciering is. ‘Herbestemming is een probleem van niet alleen de eigenaar, maar ook de gemeente. Gemeenten zijn dan ook nog wel eens bereid om mee te betalen’.

  Niet iedereen vindt het invullen van het aanvraagformulier even simpel. Hulp van experts wordt daarbij gewaardeerd.

  De openstelling van de regeling voor gemeentelijke monumenten en andere karakteristieke gebouwen wordt over het algemeen zeer gewaardeerd. Vaak is er sprake van een combinatie van objecten met verschillende status, waardoor aanvragen van subsidie voor een complex nu eenvoudiger is. Bovendien vallen de karakteristieke gebouwen anders buiten de boot, terwijl de waarde en opgave hetzelfde is.

Verder wordt opgemerkt dat 'juist gemeentelijke monumenten weinig subsidiemogelijkheden hebben doordat de gemeenten bezuinigen en marktpartijen minder geïnteresseerd zijn in gemeentelijke monumenten'. Anderen vinden het tevens een mooie manier om de gemeente te betrekken bij de herbestemming van gebouwen.

Bij de beoordeling wordt gewaardeerd dat voorrang wordt gegeven aan eigenaren. Enkelen suggereren voorrang voor particuliere eigenaren (zijnde geen professionele organisatie). De beoordeling op volgorde van belang (eerst POM- eigenaren, dan overige eigenaren, dan POM-belanghebbenden en dan overige belanghebbenden) wordt niet door iedereen onderschreven. Zij zien liever beoordeling op basis van de cultuurhistorische waarde van het erfgoed, los van de status (gemeentelijk, rijks- of karakteristiek monument).

3.3 Aanbevelingen

Enquêteresultaten

De respondenten van de enquête hadden enkele aanbevelingen ten aanzien van het functioneren van de regeling. De meest genoemde aanbevelingen uit de open antwoorden zijn:

- Andere selectiecriteria, meer gericht op de kwaliteit en waarde van een object.
- Zowel de aanvraag als de verlening faseren, ofwel meerdere periodes per jaar.

Interviews

- **Toegekend**. Er zijn slechts enkele opmerkingen ter verbeteringen van de regeling, zo wordt het aanbevolen om aanvragers meer verantwoording af te laten leggen omdat de regeling nu vrij fraudegevoelig is, 'Dus mag wel wat meer controle'. Bovendien raadt één respondent aan alleen subsidie te verlenen als er ook een vervolg aan de verdere herbestemming kan worden gegeven of er meer financiële ondersteuning komt in het vervolg van het traject, zodat het object ook daadwerkelijk wordt herbestemd en het traject niet stil komt te liggen na het haalbaarheids-onderzoek of het wind- en waterdicht maken. Andere aanbevelingen die worden genoemd zijn: 'Graag meer betrokkenheid van de RCE tijdens het proces' en 'Termijn voor toekenning mag korter'.
- **Afgewezen**: De afgewezen subsidieaanvragers hebben ten aanzien van het functioneren van de regeling over het algemeen twee aanbevelingen: meer transparantie en andere selectiecriteria. zeven van de twintig mensen zouden meer transparantie wenselijk vinden. Deze aanbeveling wordt vooral aangedragen door mensen die een subsidieaanvraag voor een haalbaarheidsonderzoek hebben ingediend (vijf). De respondenten zouden graag het besluitvormingsproces transparanter willen zien (één) en ook meer zicht willen hebben op het beschikbare budget en de ontwikkelingen binnen dat budget, als het 'potje' bijna leeg is wil men dat graag weten zodat men niet 'een hoop werk voor niets hoeft te doen'.

Een andere vaak genoemde aanbeveling in dit kader is ‘andere selectiecriteria’ (vier keer genoemd), deze wordt vooral vaak genoemd door respondenten waarbij de subsidieaanvraag voor wind- en waterdicht maken is afgewezen (drie). Volgens deze respondenten moet de RCE verder kijken dan functionaliteit en winstgevendheid, regels flexibeler interpreteren en afstappen van de regel ‘wie het eerst komt, wie het eerst maalt’.

- **Stakeholders**. De stakeholders hebben in de interviews enkele aanbevelingen gegeven ten aanzien van het functioneren van de regeling.

  Controle op besteding van de subsidies

  De stakeholders bevelen allemaal aan de controle op de besteding van de subsidies te versterken. Niet alleen veronderstellen ze dat dit waarschijnlijk makkelijk te doen is (door het opvragen van foto’s van wind- en waterdicht of de rapporten van de haalbaarheidsonderzoeken), maar geven ze ook aan dit ‘niet meer dan normaal te vinden’.

  Voordeel is dat de RCE kan zien wat het heeft opgeleverd, maar bovenal een mooie bibliotheek kan bijhouden om te laten zien wat er allemaal (mogelijk) is met herbestemming. Het belangrijkste argument voor meer controle is de verwachting dat het kwaliteit van de onderzoeken en ingrepen in de hand werkt.

  Aanpassing inrichting van de regeling

  Vrijwel alle stakeholders stellen als verbetering van de regeling voor om in plaats van één keer per jaar meerdere indienmomenten te creëren. Dit loopt uiteen van twee keer per jaar naar drie of vier keer of zelfs doorlopend aanvragen van subsidie. Het belangrijkste argument hiervoor is de betere aansluiting op (de dynamiek van) het herbestemmingsproces. Het voorkomt ‘mosterd na de maaltijd’. Volgens sommigen is de timing nu soms onhandig: ‘toekenning in voorjaar, oplevering van onderzoek voor de zomer, en dan mist het precies de begrotingsbehandeling in de gemeente’. De RCE zegt hier zelf, op basis van hun ervaring met de BRIM subsidie, over dat meer indienmomenten per jaar zullen leiden tot meer aanvragen, en dus meer werk om alle aanvragen te behandelen en snellere uitputting van het budget.

  Ook versnelling van de subsidietoekenning wordt vaak genoemd door de gesprekspartners. Men vindt dit van belang om voortgang in het herbestemmingsproces te houden. Daarnaast oppert men de mogelijkheid tot (langer) uitstel. De praktijk leert dat voor haalbaarheidsonderzoeken vaak langer de tijd nodig is om een goed kwalitatief onderzoek op te leveren. Aan de andere kant geeft men aan dat een deadline ook zijn voordelen heeft. Kennelijk is niet iedereen is op de hoogte van de uitstelregels die al gelden.

  Over de wind- en waterdichtregeling lopen de meningen uiteen. De subsidie verkregen voor een (tijdelijke) noodvoorziening zouden de meeste gesprekspartners in sommige gevallen liever gebruiken voor een integrale en duurzame oplossing voor de schil van monumentale panden. Zij stellen voor de regeling wel in stand te houden maar te zoeken naar mogelijkheden de regeling wat op te rekken.

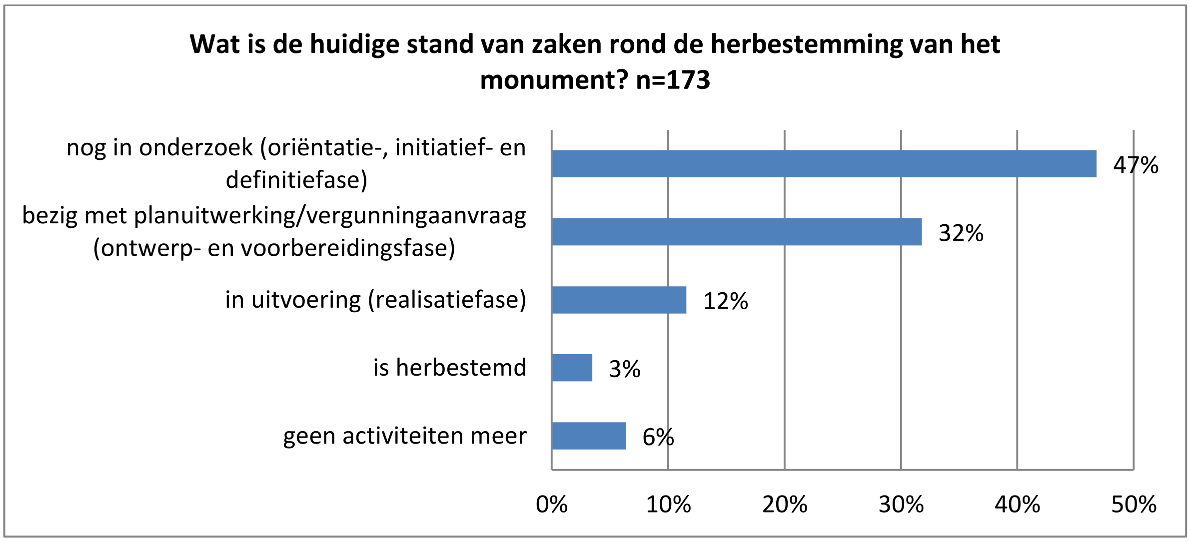
Door bijvoorbeeld de eigenaar een iets groter onderdeel te laten betalen (bijv. 70% i.p.v. 30%), zodat bijvoorbeeld ‘een dakgoot ook echt vervangen mag worden in plaats van met plakband te repareren’. Anderen stellen voor het budget van de wind- en waterdichtregeling over te hevelen naar de haalbaarheidsonderzoeken subsidie.

4. Effecten van de regeling

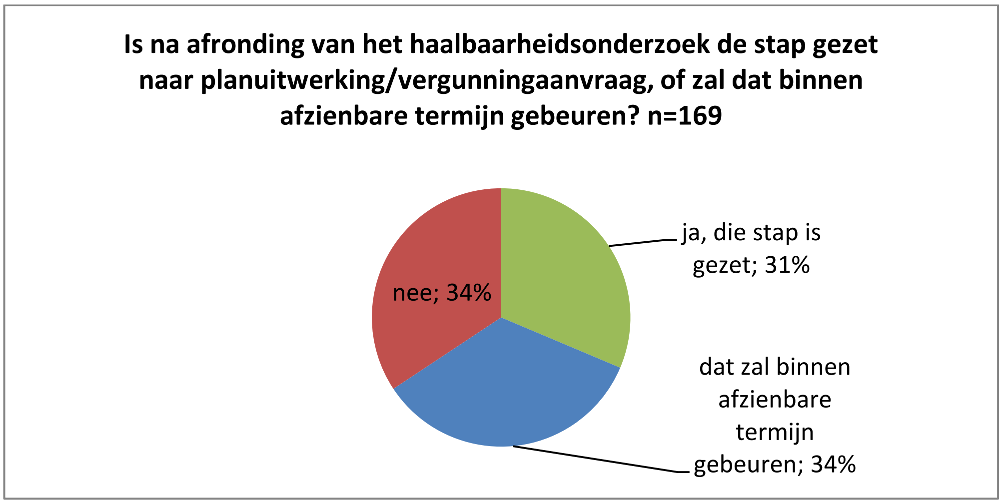
Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de Subsidieregeling Stimulering Herbestemming een van de vele activiteiten die op het vlak van stimulering van herbestemming worden ontplooid. Deze evaluatie richt zich op de effectiviteit van de regeling als onderdeel van het herbestemmingstraject. Dit hoofdstuk geeft inzicht in wat de subsidieregeling heeft opgeleverd en of vervolgstappen zijn genomen in het herbestemmingsproces.

4.1 Vervolgstap in herbestemmingsproces

Enquêteresultaten

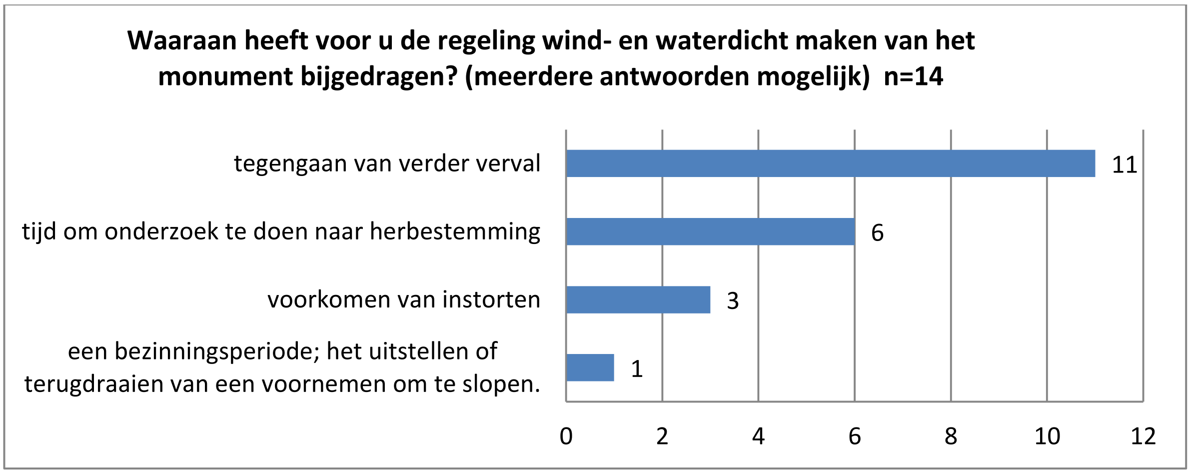


- 47% van de monumenten bevindt zich momenteel nog in de onderzoeksfase en 32% is bezig met planuitwerking.12% van de herbestemmingstrajecten is in uitvoering en 3% is herbestemd. Bij 6% van de monumenten gebeurt momenteel niets.

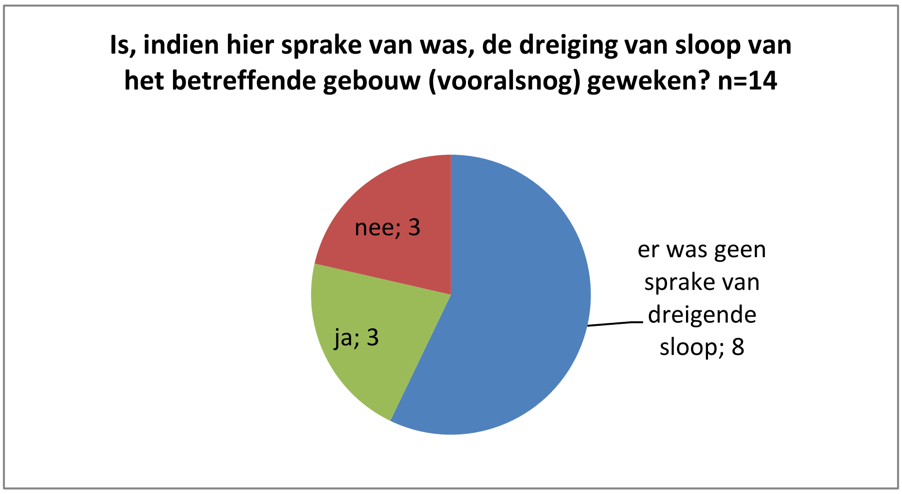


- Een derde van de respondenten geeft aan dat er een vervolgstap is gezet na het haalbaarheidsonderzoek en een derde zegt dat dit binnen afzienbare termijn gaat gebeuren. Bij 65% van de respondenten wordt dus na afronding van het haalbaarheidsonderzoek een vervolgstap gezet.

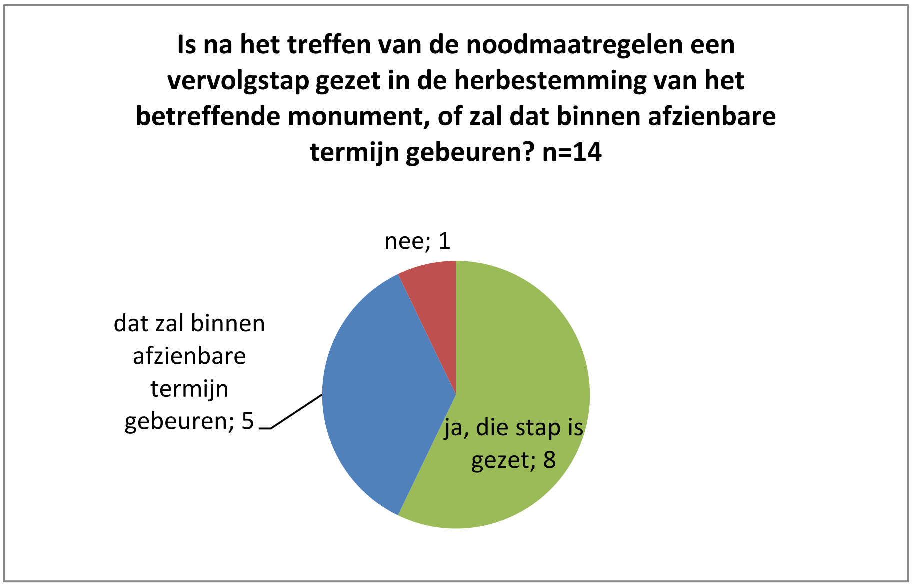
  34% geeft aan dat er na afronding van het haalbaarheidsonderzoek geen vervolgstap is gezet en dat dat niet binnen afzienbare termijn zal gebeuren. In vergelijking met de voorgaande grafiek, waar 47% aangeeft nog in de onderzoeksfase te zitten en bij 6% geen activiteiten plaatsvindt, blijkt dat na afronding van het haalbaarheidsonderzoek bij een derde (voorlopig) geen activiteiten meer plaats gaat vinden. Oftewel, van de 47% die nog in de onderzoeksfase zit, zal na afronding van het onderzoek een deel (voorlopig) geen activiteiten meer uitvoeren en een deel met planuitwerking bezig gaan.



- De wind- en waterdichtregeling heeft voornamelijk bijgedragen aan het tegengaan van verder verval (elf respondenten).



- Bij drie monumenten is de dreiging van sloop (vooralsnog) geweken en bij drie monumenten is dit niet geweken. Bij acht monumenten was er geen sprake van dreigende sloop.



- Bij acht monumenten is er na het treffen van de noodmaatregelen een vervolgstap gezet en bij vijf monumenten zal dit binnen afzienbare termijn gebeuren.

Interviews

- **Toegekend**. In de verdiepende interviews hebben we drie personen gesproken die momenteel geen activiteiten meer hebben omtrent het monument. Ze lichten toe dat de redenen hiervan van financiële aard zijn, maar dat het haalbaarheidsonderzoek desondanks toegevoegde waarde heeft omdat ‘alles nauwkeurig wordt bekeken’, ‘Het is een heel mooi rapport geworden waarmee we zelfs reclame kunnen maken voor het pand’ en ‘Het de aanvrager ook veel kennis heeft verschaft’.

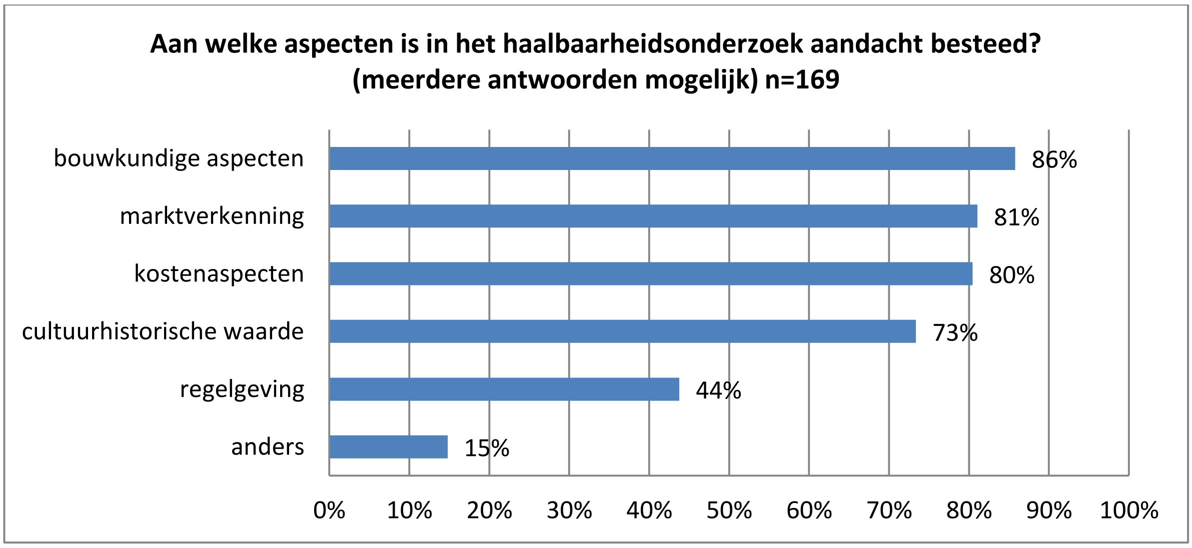
De meeste respondenten die inmiddels een stap verder zijn gekomen en al in de ontwerp en voorbereidingsfase of de uitvoerings- en realisatiefase zitten of waarbij het object al is herbestemd, zouden zonder de subsidieregeling (nog) niet in deze fase zitten (vijf van de zeven). De personen die een stap verder zijn gekomen, geven als meevallers onder meer aan dat er steun van gemeente en provincie is gekomen en goede samenwerking is ontstaan met andere partijen.

- **Stakeholders**. Ook de stakeholders benadrukken het bovenstaande beeld. De haalbaarheidsonderzoeken worden bruikbaar en nuttig gevonden. De waarde zit volgens de gesprekspartners vooral in het inzichtelijk maken van de mogelijkheden en knelpunten voorafgaand aan het vervolg van het herbestemmingsproces, waardoor een volgende stap duidelijker in beeld komt. ‘Het haalbaarheidsonderzoek zorgt ervoor dat je een nulpunt creëert waardoor initiatief- en voorbereidingsfase in één keer zijn voltooid.’ En ‘Het succes of falen van herbestemming zit in de beginfase van het herbestemmingsproces. Daarin speelt het haalbaarheidsonderzoek een belangrijke rol. Het effect is dat het het proces verder helpt’.

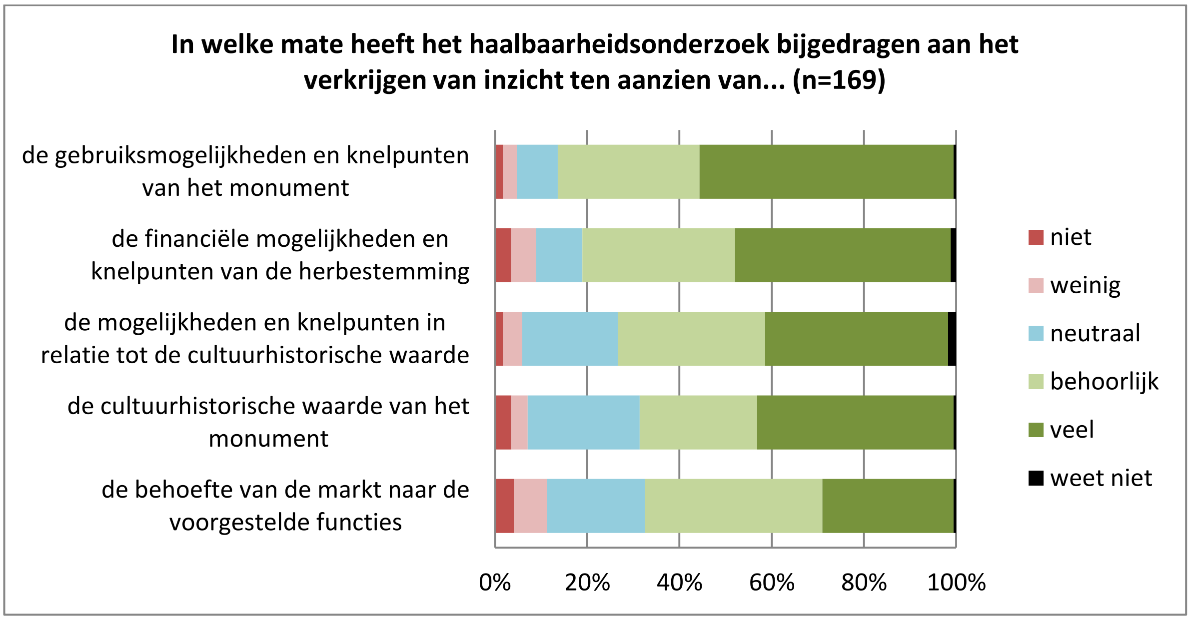
  De wind- en waterdicht subsidie wordt gewaardeerd om de bedenktijd die wordt verkregen om verval tegen te gaan, wachtend op een nieuwe bestemming.

4.2 Bijdrage aan inzicht

Enquêteresultaten



- De respondenten van de enquête geven aan dat er in het haalbaarheidsonderzoek met name aandacht is besteed aan: bouwkundige aspecten, marktverkenning, kostenaspecten en cultuurhistorische waarde.



- Men heeft over het algemeen behoorlijk tot veel inzicht verkregen met het haalbaarheidsonderzoek op alle bovengenoemde aspecten. Het inzicht naar 'de behoefte van de markt naar de voorgestelde functies' was wat minder dan de andere aspecten.

Interviews

- **Toegekend**. Alle telefonisch ondervraagden vinden dat er in het haalbaarheidsonderzoek aan dezelfde aspecten aandacht is besteed als dat men had verwacht en over het algemeen met voldoende diepgang. Er is achteraf gezien volgens de respondenten naar de juiste aspecten onderzoek gedaan.

  Ook aan de cultuurhistorische waarde is genoeg aandacht besteed. Op één persoon na, heeft deze waarde alle respondenten geïnspireerd om de herbestemming op een bepaalde manier in te steken. 'Ja juist, het liet ons een oude functie zien die wij nog niet kenden.' en 'Ja zeker, we moeten de mensen de cultuurhistorische waarde meer laten zien'.

  Bij alle respondenten die in hun haalbaarheidsonderzoek aandacht hebben besteed aan een marktverkenning, komen de resultaten van de marktverkenning in het haalbaarheidsonderzoek overeen met hun verwachtingen. Vijf respondenten hebben echter niet of nauwelijks een marktverkenning in het haalbaarheidsonderzoek laten doen. Zo geeft één respondent aan dat zij eerst marktverkenning heeft gedaan voordat ze met herbestemmingstraject begon. De marktverkenning werd op verschillende manier ingevuld. Vaak wordt er in de marktverkenning gekeken of 'er vraag is naar wat we aan het creëren zijn', worden soortgelijke objecten bekeken of worden er 'nieuwe functies onderzocht'. Soms is het echter lastig om een goede marktverkenning te doen, gezien de bijzondere aard van de objecten of het 'out-of-the-box' karakter van het plan.

Het haalbaarheidsonderzoek gaf goed inzicht in de mogelijke knelpunten, die vooral financieel en bouwtechnisch van aard waren.

- **Stakeholders**. De stakeholders geven aan dat de haalbaarheidsonderzoeken bijdragen aan inzicht in zowel de functionele en cultuurhistorische als de financiële mogelijkheden en knelpunten van de herbestemmingsopgave. Men 'leert het pand beter kennen' en 'het biedt vooral inzicht in de mogelijke functie van het object, de potentie van het object/mogelijke opties en of de ingeslagen weg de juiste weg is.'

  Enkele gesprekspartners hadden meer verwacht van het haalbaarheidsonderzoek. 'Het is een eerste zicht op de mogelijkheden voor herbestemming, maar het is nog niet concreet, nog niet oplossingsgericht'. Ook wordt er verschil ervaren tussen wat theoretisch kan en werkelijk kan.

  De haalbaarheidsonderzoeken bevatten over het algemeen al deze elementen. Sommige bureaus hanteren hiervoor een format of uniforme werkwijze. Wel wordt benadrukt dat de haalbaarheidsonderzoeken altijd maatwerk zijn. Interessant is ook de constatering van zowel eigenaren als belanghebbenden dat het haalbaarheidsonderzoek naast een studie, vooral ook een proces is, waarbij de herbestemming wordt aangezwengeld.

4.3 Aanbevelingen

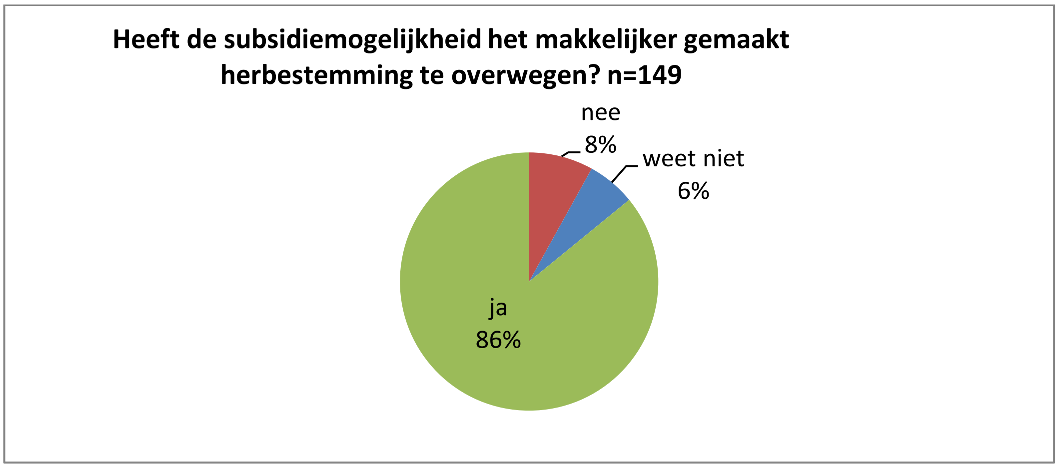
- **Stakeholders**. De aanbevelingen richten zich vooral op het vergroten van de kans op vervolgstappen in het herbestemmingsproces:
  - 'Om het project na haalbaarheidsonderzoek ook voorspoedig te laten verlopen, zou men eigenlijk ook een procesmanager/trekker 'herbestemming' moeten aanstellen'.
  - 'Een subsidie voor een procesmanager zou welkom zijn, dan komt het traject immers minder snel stil te liggen na het haalbaarheidsonderzoek, omdat er een trekker is'.

5. Meerwaarde van de regeling

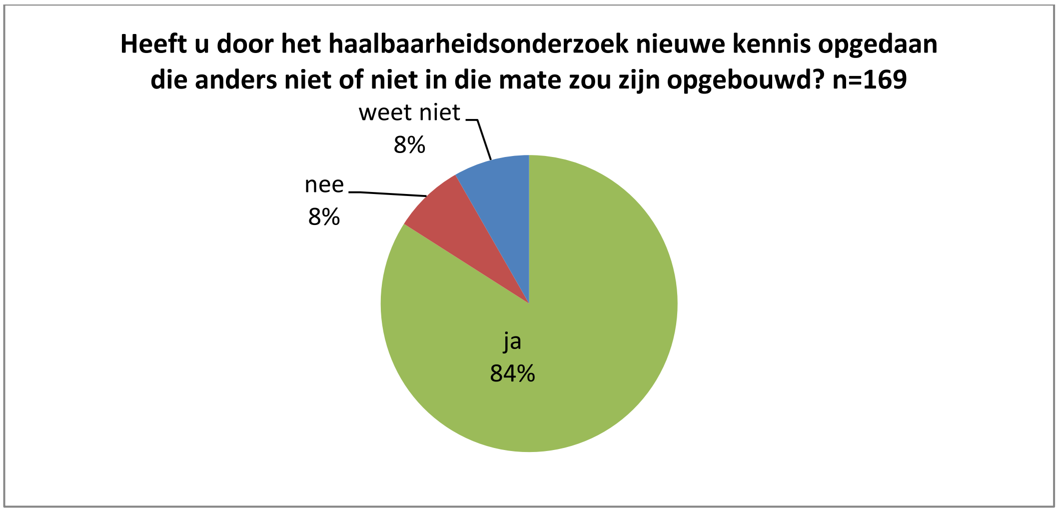
In dit hoofdstuk gaan we in op de meerwaarde van de regeling. Brengt de subsidie de mogelijkheid van herbestemmen dichterbij? En zouden de stappen ook zijn gezet zonder subsidie?

5.1 Herbestemmen als optie

Enquêteresultaten



- 86% van de respondenten geeft aan dat de subsidiemogelijkheid het makkelijker heeft gemaakt om herbestemming te overwegen. Twaalf respondenten geven aan dat dit niet het geval was.



- Van alle respondenten geeft 84% aan dat men nieuwe kennis heeft opgedaan die anders niet of niet in die mate zou zijn opgebouwd.

Interviews

- **Toegekend**. Acht van de vijftien respondenten geven te kennen dat de subsidie ertoe heeft geleid dat de herbestemming in overweging is genomen; zonder subsidie zou 'de herbestemming niet van de grond gekomen' zijn. Zowel eigenaren (vier), belanghebbende (3) als contactpersonen (één) geven dit te kennen. Opvallend is dat twee van de drie subsidieaanvragers voor het wind- en waterdicht van het object aangeven dat de subsidie er toe heeft geleid dat de herbestemming in overweging is genomen. In het geval van haalbaarheidsonderzoeken zeggen de respondenten dat de subsidie een stuk ondersteuning biedt in de kosten van het onderzoek; 'door de subsidie was het onderzoek mogelijk'. Een ondersteuning in het door de meeste respondenten noodzakelijk geachte haalbaarheidsonderzoek (tien van de twaalf) werkt in veel van deze gevallen daarom drempelverlagend, in het bijzonder in twijfelgevallen. 'Eerst twijfelde ik nog, maar door het haalbaarheidsonderzoek is er meer duidelijkheid over toekomst ontstaan en weet ik welke investeringen noodzakelijk zijn'. De subsidie heeft in het kader van wind- en waterdicht maken geleid tot het in overweging nemen van de herbestemming, omdat het de 'voortdurende achteruitgang van het object' stop zou zetten. Het is opmerkelijk dat alle respondenten waarbij geen activiteiten meer plaatsvinden hebben aangegeven dat de subsidie er toe heeft geleid dat de herbestemming in overweging werd genomen.

  De personen (zeven van de vijftien) die aangeven dat de subsidie er niet toe heeft geleid dat de herbestemming in overweging is genomen, geven als verklaring dat men het al van plan of er al mee bezig was. Wel geven deze respondenten te kennen dat door de subsidieregeling de herbestemmingsplannen concreter wordt en de herbestemming erdoor op gang wordt gebracht. Ook zorgt de subsidieregeling ervoor dat er contact moet worden gezocht met andere partijen of partners.

- **Afgewezen**. Ook afgewezen respondenten geven aan dat de subsidieregeling ervoor zorgt dat 'er meer vaart achter het proces wordt gezet'. De subsidieregeling geeft 'het laatste zetje' en biedt (financiële) steun in de rug. Bovendien biedt de subsidieregeling 'de mogelijkheid om na te denken over een bredere en professionelere onderzoeksvraag'.

- **Zowel toegekend als afgewezen** geven aan dat een belangrijke meerwaarde van de subsidieregeling 'erkenning vanuit de RCE' is. Door deze erkenning gaan immers ook andere partijen het belang en waarde van het object inzien. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn bij het verkrijgen van overige subsidies van gemeenten of de provincie.

- **Stakeholders**. De stakeholders vinden dat stimulans met name in het voortraject van herbestemmingsketen grote meerwaarde heeft. De subsidie zorgt ervoor dat haalbaarheidsonderzoek een echt onderdeel van herbestemming wordt en zo dat een goede discussie wordt gevoerd over het al dan niet herbestemmen, en vooral onder welke voorwaarden. 'Het haalbaarheidsonderzoek enthousiasmeert; geeft een impuls'. Bovendien is het niet alleen van waarde voor het object waarvoor de aanvraag is ingediend, maar biedt het ook inzicht in het bredere gebied om het object heen.

Belangrijk aandachtspunt is wel de timing van het haalbaarheidsonderzoek. ‘Het gevaar is dat het onderzoeken om het onderzoeken wordt zonder dat het bijdraagt aan het herbestemmingsproces’. ‘Soms wordt het onderzoek te gezocht’. Voorkomen moet worden dat het te veel standaard onderzoeken worden, die weinig vernieuwend en flexibel zijn, waardoor er niet meer inzicht ontstaat in de mogelijkheden van herbestemming.

Een belangrijke bijvangst van het haalbaarheidsonderzoek is dat het ook een functie heeft om het proces op gang te helpen:

- ‘Ik kan door haalbaarheidsonderzoek meer middelen inzetten en partijen meekrijgen’.
- Om bestuurders te attenderen op het complex; ‘dat het door de RCE gesubsidieerd wordt helpt in het signaal naar lokale bestuurders’.
- ‘Gemeenten zijn sneller bereid mee te werken (procedures gaan sneller / draagvlak)’.
- ‘Je hebt door haalbaarheidsonderzoek meteen contact met eigenaren en allerlei instanties’.
- ‘Als je zegt: ‘Ik ben bezig met onderzoek vanuit ministerie/RCE’, dan gaan er meteen allemaal deuren open die normaal gesloten zouden blijven’.
- ‘Met het haalbaarheidsonderzoek kun je diverse stakeholders direct betrekken’ en ‘We maken de stakeholders direct probleemeigenaar door middel van een kick-off’.
- ‘Leidt tot afspraken met eigenaren/huurders of zoektocht naar nieuwe gebruikers’.

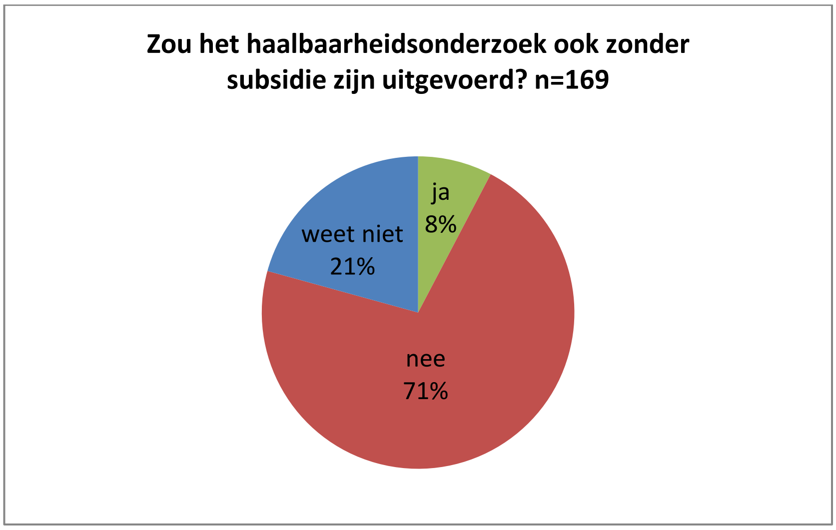
De gesprekspartners geven aan dat de wind- en waterdichtregeling minder wordt gebruikt en ook minder relevant wordt gevonden. Soms zijn objecten dusdanig verslechterd dat noodmaatregelen als bedoeld in de regeling geen zin hebben. Er is enkel sprake van toegevoegde waarde als er binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk een stap wordt gezet in het herbestemmingsproces. Dan zit de meerwaarde in de bedenktijd, die voor sommige projecten nodig is, om het object van sloop te redden.

Tot slot vinden de stakeholders desgevraagd dat de regeling nog geen echte heroriëntatie van grote marktpartijen tot stand heeft gebracht. Het zijn voornamelijk dezelfde marktpartijen die zich op herbestemming richten (‘klein wereldje’). De vraag is ook of toetreding van commerciële partijen tot kwaliteit leidt. De regeling biedt wel toegang voor particulieren tot de herbestemmingspraktijk. Hier wordt ook een groei gezien; ‘Er zijn veel meer eigenaren van monumenten opgestaan, zoals groepen omwonenden of wijken’.

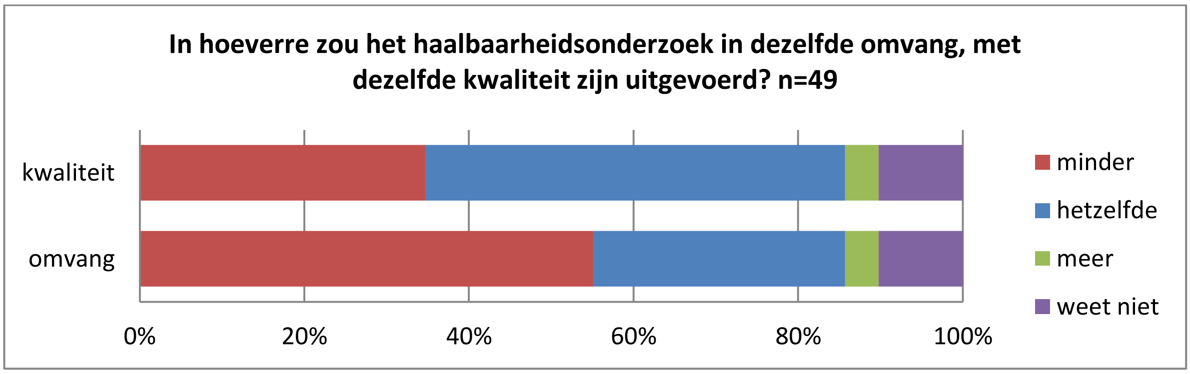
Een gemeente die in de nieuwste subsidieperiode voor het eerst een behoorlijk aantal aanvragen heeft gedaan voor haalbaarheidsonderzoeken, licht toe waar de interesse in de regeling vandaan is gekomen. 'Sinds 1,5 jaar is er een toename in leegstand van monumenten in de gemeente en met name onderwijsgebouwen komen leeg te staan. De gemeente heeft eerder een aantal panden verkocht, maar zit nog steeds met een behoorlijk aantal gemeentelijke monumenten die leeg (komen te) staan. De gemeente kende voorheen de subsidieregeling niet en is door een bureau hierop geattendeerd. Voor een aantal monumenten is subsidie voor haalbaarheidsonderzoek aangevraagd. Op basis van de uitkomsten van de haalbaarheidsonderzoeken waarvoor subsidie is verkregen kan de gemeente eventueel de bestemming aanpassen. Vervolgens wil de gemeente de panden verkopen. De gemeente geeft aan dat de verkoop van panden gerichter wordt als er meer bekend is over de haalbaarheid van herbestemming. De monumenten waarvoor de aanvraag is afgewezen hebben nu geen prioriteit wegens ondercapaciteit bij de gemeente. De gemeente zegt over de meerwaarde: "de subsidie biedt het stapje naar een haalbaarheidsonderzoek en vervolgens gerichte verkoop en uiteindelijk herbestemming."

5.2 Effectiviteit van de regeling

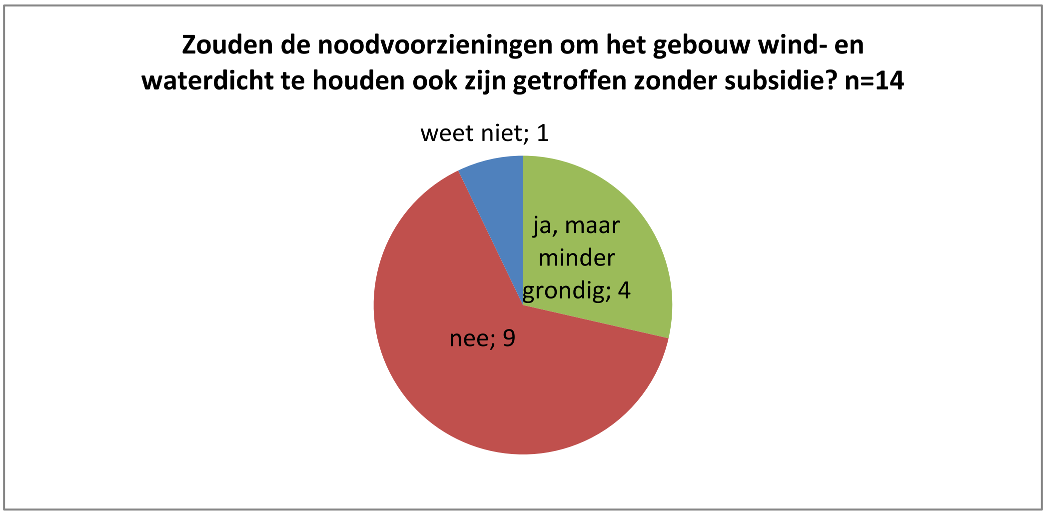
Enquêteresultaten



- 8% van de respondenten (dertien personen) geeft aan dat het haalbaarheidsonderzoek ook zonder subsidie zou zijn uitgevoerd en 21% zegt 'weet niet'. Aan deze groep respondenten is de onderstaande vervolgvraag gesteld:



- 55% van de respondenten die aangeven dat het haalbaarheidsonderzoek (misschien) ook zonder subsidie zou zijn uitgevoerd zeggen dat het met hetzelfde of meer kwaliteit zou zijn uitgevoerd.
- 35% van de respondenten die aangeven dat het haalbaarheidsonderzoek (misschien) ook zonder subsidie zou zijn uitgevoerd zeggen dat het met dezelfde of grotere omvang zou zijn uitgevoerd.



- Vier respondenten geven aan dat de noodvoorzieningen ook zonder subsidie zouden zijn getroffen en negen respondenten zeggen van niet.

Interviews

- **Toegekend**. In de verdiepende interviews lichten de personen die het onderzoek ook zouden hebben uitgevoerd zonder subsidie toe, dat het wel minder uitgebreid zou worden uitgevoerd. Het is volgens de respondenten een klein deel van de investering in herbestemming. 'Omdat het belang van de herbestemming van het monument groter is dan de subsidie van € 25.000,-'.

Men geeft aan dat het haalbaarheidsonderzoek noodzakelijk was, want ‘nieuwe feiten en situaties komen naar voren’. Twee respondenten geven aan dat het niet noodzakelijk was, omdat er al een plan lag en men dit alleen wilde toetsen door middel van onderzoek.

- **Afgewezen**. In totaal zijn er vijfentwintig aanvragen ingediend door vierentwintig respondenten, omdat één respondent zowel een subsidie heeft aangevraagd voor wind- en waterdicht als voor een haalbaarheidsonderzoek. Van deze vijfentwintig afgewezen aanvragen, zijn veertien toch uitgevoerd (acht haalbaarheid, zes wind- en waterdicht). Dit werd voornamelijk betaald uit eigen middelen (tien) of een combinatie van eigen middelen en een andere subsidieregeling (vier). Twee van de vijfentwintig aanvragen is opnieuw ingediend. Negen respondenten hebben na de subsidieaanvraag dus niet het haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd of het object wind- en waterdicht gemaakt.

  De haalbaarheidsonderzoeken die zonder subsidie toch zijn uitgevoerd, zijn vaak wel ‘kleinschaliger’, ‘hebben een ander karakter’ en/of zijn ‘minder diepgaand’. Ook de noodmaatregelen die getroffen worden zonder subsidie zijn van mindere kwaliteit, dan wat men bij de aanvraag van de subsidie voor ogen had. Het doen van een haalbaarheidsonderzoek of het wind- en waterdicht maken van het object is volgens deze respondenten echter te essentieel in het herbestemmingstraject om het niet te doen.

  In de tabel hieronder is weergegeven welke van de afgewezen respondenten wel of niet het haalbaarheidsonderzoek alsnog hebben uitgevoerd of het object alsnog wind- en waterdicht hebben gemaakt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het type respondent (bijv. gemeenten of particulier). Opvallend is dat particulieren en Staatsbosbeheer relatief gezien minder vaak het haalbaarheidsonderzoek of de noodmaatregelen alsnog hebben uitgevoerd. Dit komt waarschijnlijk omdat zij over minder middelen beschikken dan gemeenten en overige organisaties. De woningcorporatie en projectontwikkelaars die we hebben gesproken hebben allemaal (drie) alsnog het onderzoek laten uitvoeren of de noodvoorzieningen getroffen.

	Totaal	Ja, zelf	Ja, zelf en andere subsidie/overige	Nee	Opnieuw aangevraagd
Particulier	6	2		3	1
Gemeenten	7	1 (gemachtigde)	3 (waarvan 1 belanghebbende)	2	1
Woningcorporatie	1	1			
Projectontwikkelaar	2	2			
Stichting/kerkelijke instellingen	5 (waarvan 1 respondent 2 aanvragen)	3 (1x gemachtigde)	1	2	
Staatsbosbeheer	3	1		2	

Van de respondenten waarvan de wind- en waterdicht subsidieaanvraag is afgewezen (elf) hebben in totaal zes mensen wel een stap gezet in het herbestemmingstraject van het object. Eén van de zes respondenten heeft het object echter niet meer windenwaterdicht gemaakt (de stap die in dit geval gezet was, was het aanpassen van het bestemmingsplan), de overige vijf wel. Van de respondenten die wel een stap hebben gezet in het herbestemmingstraject (vijf), heeft slechts één respondent het object wel wind- en waterdichtgemaakt, deze respondent was echter niet de eigenaar van het object. Er is wat betreft de huidige stand van zaken geen verschil tussen de afgewezen wind- en waterdichtdicht subsidieaanvragers van 2011 en 2012, voor beide jaren geldt een gelijke verdeling (50/50) van het aantal respondenten dat wel een stap heeft gezet en het aantal respondenten dat geen stap heeft gezet. De redenen die de respondenten opgaven om geen stap te zetten, waren over het algemeen financieel van aard. Redenen die worden genoemd voor het niet alsnog wind- en waterdicht maken zijn tevens financieel van aard, bovendien wil men niet af doen aan de kwaliteit. Eén respondent zei hierover het volgende: ‘Ik wil een permanente oplossing, geen tijdelijke. Ik wil het gewoon goed doen, zeg maar’.

Van de respondenten waarvan de haalbaarheidsonderzoek subsidieaanvraag is afgewezen (veertien) zitten in totaal zes in de ontwerp- en voorbereidingsfase, zitten drie in de oriëntatie-, initiatief- en definitiefase, en bij vier respondenten geen activiteiten meer plaats, één respondent heeft geen zicht op de herbestemmingsfase omdat diegene niet de eigenaar van het object maar alleen verantwoordelijk was voor het haalbaarheidsonderzoek. Opvallend is dat de zes respondenten die in de ontwerp- en voorbereidingsfase zitten allemaal in 2011 hun aanvraag hebben ingediend en toch alsnog het haalbaarheidsonderzoek hebben uitgevoerd of hier opnieuw een aanvraag voor hebben ingediend. Bij de overige (twee) respondenten die in 2011 een haalbaarheidsonderzoek subsidieaanvraag hebben ingediend, is er geen zicht op het herbestemmingstraject of er vinden geen activiteiten meer plaats, deze respondenten zijn ook de enige afgewezen aanvragers uit 2011 die niet alsnog een haalbaarheidsonderzoek hebben uitgevoerd. Over het algemeen zijn de respondenten uit 2011 dus verder in het herbestemmingstraject dan de aanvragers uit 2012, deze bevinden zich vooral in de oriëntatie-, initiatief- en definitiefase (drie), of er vinden überhaupt geen activiteiten meer plaats (drie). Van deze zes respondenten hebben vier (nog) geen haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en twee wel (zij bevinden zich in de oriëntatie-, initiatief- en definitiefase). De vier respondenten die (nog) geen haalbaarheidsonderzoek hebben uitgevoerd en nog niet zo ver in het herbestemmingstraject zijn wijten dit vooral aan organisatorische (twee) en financiële (één) redenen.

- **Stakeholders**. Alle gesprekspartners geven aan dat het haalbaarheidsonderzoek niet of minder uitgebreid zou zijn gebeurd zonder subsidie. Hierbij wordt als verklaring gegeven dat de kosten voor haalbaarheidsonderzoek veelal niet begroot of gelabeld worden en dat zonder subsidie het haalbaarheidsonderzoek daarmee niet of minder uitgebreid wordt gedaan, terwijl het wel van groot belang is. ‘Om betekenis te geven aan het object, om de kans op herbestemming te vergroten en het risico op sloop te verkleinen’.

5.3 Aanbevelingen

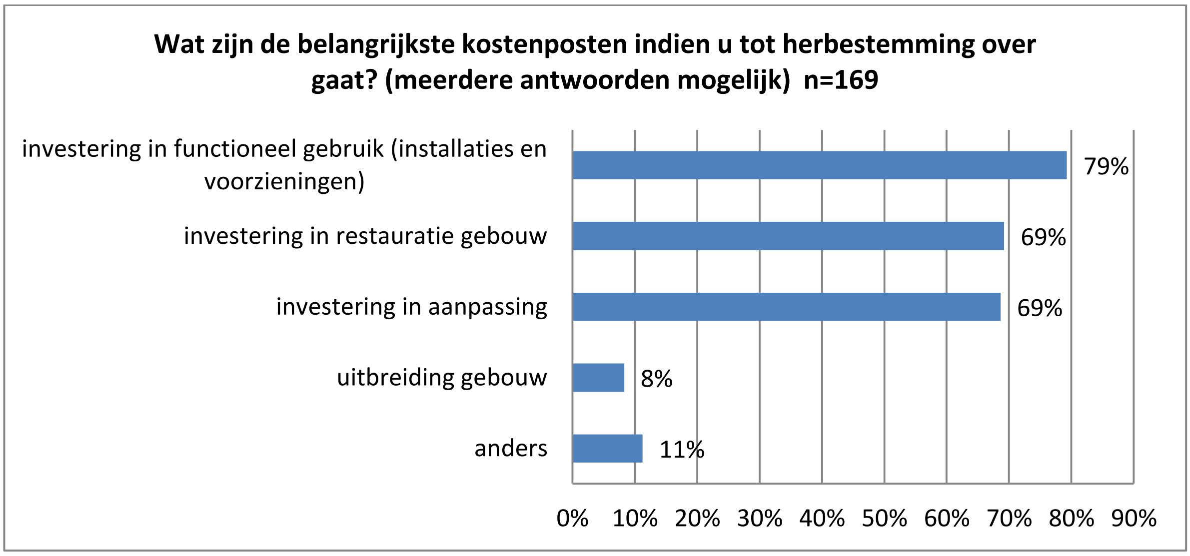
- **Stakeholders**. De stakeholders doen de volgende suggesties om de meerwaarde van de regeling te vergroten:
  - Stimuleer om een vinger aan de pols te houden met betrekking tot onderhoud (bijvoorbeeld verplichten abonnement op de monumentenwacht).
  - Leg meer focus op de herbestemming van kantoren en bedrijfsruimtes (om leegstand te voorkomen). Hierdoor kunnen mogelijk grotere spelers worden bereikt en aangetrokken. Bovendien kan de RCE dan mogelijk de regionale regie op zich nemen.
  - Doe meer om anderen alert te maken op het belang van (herbestemming van) cultureel erfgoed. Bijvoorbeeld door bij het opleveren van het haalbaarheidsonderzoek als voorwaarde te stellen dat over de waarde van het cultureel erfgoed wordt gecommuniceerd.

6. Blik op de toekomst

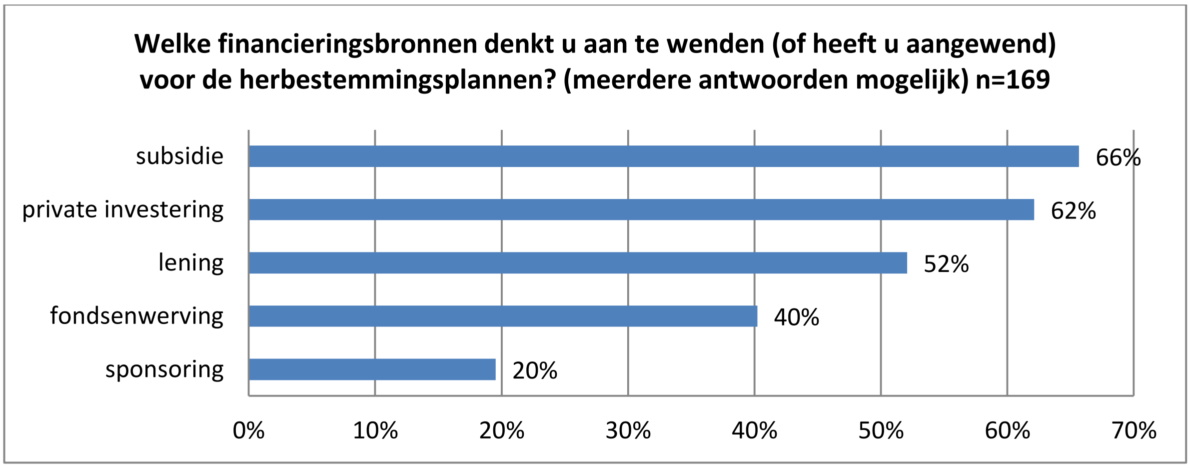
Gezien de overvraag in de voorgaande jaren is het van belang zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de financieringsbehoefte.

6.1 Toekomstige financieringsbehoefte

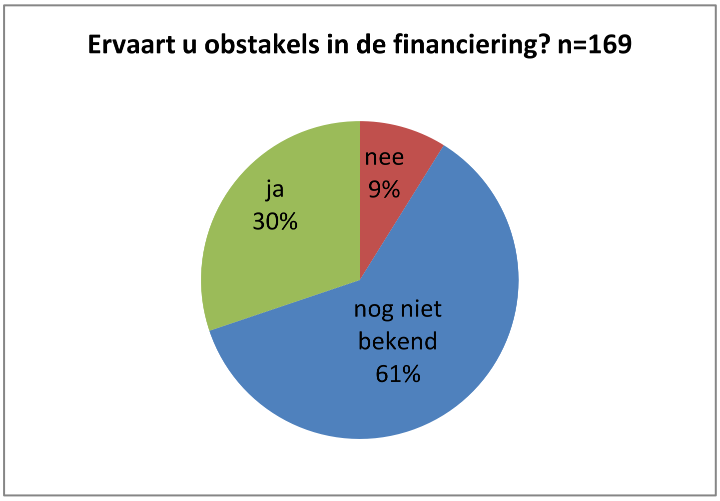
Enquêteresultaten



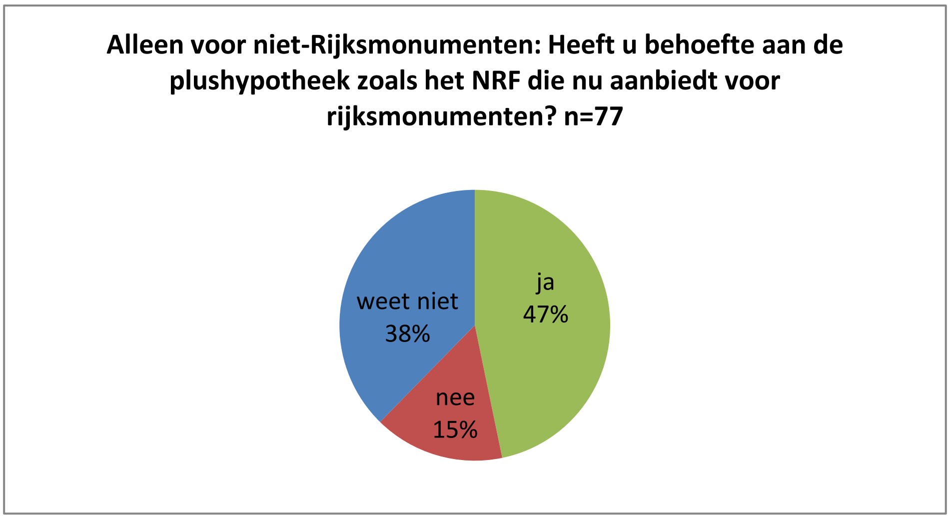
- De top drie belangrijkste kostenposten indien met tot herbestemming over gaat: (1) Investering in functioneel gebruik, (2) Investering in restauratie gebouw, (3) Investering in aanpassing.



- 66% van de respondenten denkt als financieringsbron subsidie aan te wenden voor de herbestemmingsplannen en 62% denkt aan private investering.



- Obstakels die in de financiering worden ervaren zijn (uit de open antwoorden uit de enquête, op volgorde van meest genoemd): het vinden van investeerders, beperkte subsidiemogelijkheden, houding van banken (terughoudend en kritisch), geen eigen vermogen hebben en geen kostendekkende exploitatie mogelijk. De economische crisis wordt veelal als oorzaak van obstakels genoemd.



- 47% van de respondenten (niet-Rijksmonumenten) heeft behoefte aan de plushypotheek, 38% weet dit niet en 15% heeft die behoefte niet. Of de bekendheid van de plushypotheek door een marketingactie in 2012 groter was dan in 2011, is niet na te gaan in het onderzoeksbestand.

Interviews

- **Toegekend**. Wat betreft de financiële obstakels geeft men uiteenlopende redenen. Zoals: 'geen exploitant gevonden', 'weinig draagvlak uit de omgeving (bewoners)' en 'geen financiële trekker te vinden'. Over het algemeen zijn de financiële obstakels overkomelijk volgens de respondenten, maar kost het wel veel tijd. Met name door lange besluitvormingsprocessen.

- **Stakeholders**. Onze gesprekspartners geven aan nog een gestage groei te verwachten in het aantal her te bestemmen objecten. Hier liggen ontkerkelijking, krimpende bevolking, de economische crisis en leegstand op de kantorenmarkt aan ten grondslag. De verwachting is ook dat er groei in het hele spectrum van herbestemming van erfgoed zal zijn: in industrieel, religieus, agrarisch en cultureel erfgoed.

  Behalve een groei in herbestemming zal er ook een verandering te bespeuren zijn; het laaghangend fruit is inmiddels herbestemd en nu zullen de meer complexe gevallen van herbestemming zich aandienen.

  Bovenstaande leidt volgens hen tot een groeiende behoefte in financiering van de herbestemming, waaronder van haalbaarheidsonderzoek en noodmaatregelen.

6.2 Algemene aanbevelingen

Enquêteresultaten

De respondenten van de enquête hadden meerdere algemene aanbevelingen ten aanzien van de regeling. De meeste genoemden aanbevelingen uit de open antwoorden zijn:

- Kennis delen, zoals het delen van resultaten, maar ook meer informatie vanuit RCE en meer samenwerking (niet alleen tussen verschillende partners van het herbestemmingstraject, maar ook tussen de verschillende rijksdiensten).
- De regeling ook beschikbaar stellen voor andere objecten of combinaties (bijv. terrein-object).
- Meer contact en ondersteuning bij hele herbestemmingstraject.

Interviews

- **Afgewezen**. Meest genoemde aanbevelingen uit telefonische interviews met afgewezen subsidieaanvragers:
  - Door respondenten waarvan de subsidie aanvraag is afgewezen worden drie aanbevelingen het meest genoemd, te weten: meer communicatie, meer transparantie en andere selectiecriteria. De aanbeveling meer transparantie en andere selectiecriteria zijn beschreven in hoofdstuk 3 (p.14), daarom zal hier slecht worden ingegaan op de aanbeveling ‘meer communicatie’. Acht van de twintig respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer communicatie/informatie vanuit de RCE, dit wordt even vaak benoemd door wind- en waterdicht subsidieaanvragers als door haalbaarheidsonderzoek subsidieaanvragers. Zo hebben een aantal respondenten de behoefte om meer geïnformeerd te worden over het sluitingstermijn en de mogelijkheden (ook na afwijzingen), bijvoorbeeld via een nieuwsbrief. Ook zou de reden van afwijzing volgens een aantal mensen (twee) beter gecommuniceerd moeten worden, ‘bel bijvoorbeeld even’.

- **Toegekend**. Over het algemeen zijn de respondenten waarbij de subsidieaanvraag is gehonoreerd erg tevreden over de subsidieregeling. Er zijn slechts enkele aanbevelingen gedaan voor een groot deel in de voorgaande hoofdstukken staan beschreven. Een aanbeveling die nog niet aan bod is gekomen is dat er ook aanvragen moeten kunnen worden gedaan voor complexen, hierbij is het echter wel van belang dat 'de prioriteit bij complex van rijksmonumenten (eventueel in combinaties met niet-rijksmonumenten), maar niet bij complexen die enkel uit niet-rijksmonumenten bestaan'. Dit is in overeenstemming met aanbevelingen uit de interviews met stakeholders.
- **Stakeholders**. De stakeholders hadden de volgende aanbevelingen ten aanzien van de regeling:

  Scope

  - De regeling biedt de mogelijkheid om maximaal twee aanvragen per samenhangend complex te doen. Vooral de gesprekspartners die opereren in grotere gebieden (terreinbeherende organisatie, provincie) zien graag meer mogelijkheden om combinaties te leggen tussen verschillende (uit elkaar liggende) objecten en tussen object en gebied (vooral bij grotere terreinen). Zo wordt er geopperd ook gebiedsherbestemmingen toe te laten tot de regeling.
  - Subsidie om structureler het onderhoud van objecten in een gebied in kaart te brengen (onderhoudsprogramma).
  - Meer aandacht voor duurzaamheid (bijv. energiezuinig, isolatie, klimaat/ventilatie). Ook bij wind- en waterdicht meer aandacht besteden aan duurzame ontwikkelingen.
  - Onderzoeken mogelijke uitbreiding van de regeling naar karakteristieke woonhuizen/kantoorhuizen (zijn nu uitgezonderd, hebben moeite hebben met het vinden van een juiste herbestemming).
  - Meer flexibiliteit in de regeling, zodat de besteding van de gelden kan worden aangepast bij voortschrijdend inzicht.
  - Subsidiëren van het samenstellen van een groep specialisten (denktank organiseren) die brainstormt over de mogelijkheden van cultureel erfgoed projecten.

  Rol RCE

  - Meer interactie tussen RCE en aanvrager gedurende het traject, dit zou proces ten goede komen. Ook de RCE zelf ziet hier meerwaarde in. Tot nu toe ervaren de consulenten dat er weinig contact wordt gezocht vanuit de eigenaren. Zij zouden zich naar eigen zeggen meer als coach van de eigenaar kunnen opstellen en kunnen helpen met het formuleren van de opdracht. Een handreiking zou hierbij kunnen helpen.

- Meer kennis delen. De Dag van de Herbestemming vindt men een goed initiatief: 'Goed dat dan alle partijen bij elkaar worden gehaald, zodat resultaten en kennis kunnen worden gedeeld.'
- De gesprekspartners vinden het een gemis dat ze niet van elkaar weten hoe ieder het haalbaarheidsonderzoek schrijft. 'Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden.' Wat meer bekendheid vindt men wenselijk zodat men in discussie kan om vervolgens eventueel tips uit te wisselen. Het onderzoek dat de RCE op dit moment zelf uitvoert naar de kwaliteit van haalbaarheidsonderzoek wordt gewaardeerd.
- 'Meer proactief verkennen welke complexen moeten worden aangepakt'.
- 'Regelingen voortzetten, maar meer van leren!'
- 'Ook leren van de differentiatie in typen erfgoed'.
- 'De RCE zou de regie moeten nemen in de kantorenleegstand (vanuit kennis herbestemming)'.

Financiering

- 'De RCE zou zich moeten richten op Rijksmonumenten, provincies zouden moeten investeren in gemeentelijke monumenten'.

Berenschot

Bijlage 1

Referenties documentstudie

Referenties documentstudie

- Erfgoed, R. v. (2014, januari 09). *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed*. Opgeroepen op januari 14, 2014, van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Koninkrijk der Nederlanden. (2012, september 03). *Officiële bekendmakingen*. Opgeroepen op januari 14, 2014, van overheid.nl: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-17784.html
- Ministerie van OCW. (2011). *Kiezen voor karakter: visie erfgoed en ruimte.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. (2012). *Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2013, oktober 01). *Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten*. Opgeroepen op januari 14, 2014, van Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed:http://www.cultureelerfgoed.nl/Monumenten/Subsidie/Subsidieregeling-stimulering-herbestemming-monumenten.
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (nnb, nnb nnb). *Cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op Januari 13, 2014, van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: http://www.cultureelerfgoed.nl/monumenten/modernisering-monumentenzorg/cultuurhistorie-ruimtelijke-ordening.

Berenschot

Bijlage 2

Achtergronddata